

Conclusions

M. Nicolas AGNOUX, Rapporteur public

Cette affaire vous permettra de préciser la portée de l'une des obligations procédurales pesant sur le juge administratif lorsqu'il entre en voie de régularisation durant l'instance. Si le cadre juridique est celui défini à l'article L. 181-18 (I, 2°) du code de l'environnement, propre au plein contentieux des autorisations environnementales, la question nous paraît, une nouvelle fois, se présenter dans les mêmes termes pour l'application de l'article L. 600-5-1 du code de l'urbanisme.

Les sociétés Centrale éolienne de Candades et Centrale éolienne de la forêt de Boultach, aux droits desquelles est venue la société EDF Renouvelables France, devenue EDF Power solutions France, avaient déposé en 2007 une demande de permis de construire pour l'installation de deux parcs de trois et quatre éoliennes sur le territoire de la commune de Castelnau-Pégayrols (Aveyron). Le préfet a opposé deux refus successifs, annulés l'un et l'autre par le tribunal administratif. Les permis sollicités ont alors été accordés par arrêté du 1^{er} juin 2017 et valent depuis cette date autorisation environnementale en vertu de l'article 15 de l'ordonnance du 26 janvier 2017.

L'association « Lévézou en péril » et plusieurs riverains en ont demandé l'annulation au tribunal administratif qui a apporté quelques modifications à l'autorisation pour renforcer la protection des chiroptères mais rejeté le surplus des conclusions.

Par un arrêt du 15 juin 2023, la cour administrative de Toulouse a identifié deux vices tirés, d'une part, de l'absence de l'avis émis par l'autorité environnementale dans le dossier d'enquête publique et, d'autre part, de l'insuffisance de l'étude d'impact concernant l'analyse initiale de l'avifaune et des chiroptères ; elle a alors sursis à statuer en application du 2° du I de l'article L. 181-18 du code de l'environnement, en laissant à l'Etat un délai d'un an pour produire une autorisation environnementale modificative. Ayant constaté dix-huit mois plus tard l'absence de régularisation, la cour a annulé les autorisations attaquées par un second arrêt du 19 décembre 2024.

La société EDF vous demande d'annuler les deux arrêts par deux pourvois distincts.

Nous pensons que vous devrez faire droit au pourvoi dirigé contre le premier arrêt – ce qui vous conduira à censurer le second par voie de conséquence – à raison de l’irrégularité dont la cour a entaché la procédure en s’abstenant d’inviter au préalable les parties à présenter leurs observations sur l’éventualité d’une régularisation.

Cette obligation est énoncée à l’article L. 181-18 dans les mêmes termes que pour la procédure de régularisation dans l’instance définie à l’article L. 600-5-1 du code de l’urbanisme¹.

Si vous n’avez pas encore eu à vous prononcer sur sa portée exacte et ses incidences contentieuses, il nous semble que, dans la continuité de votre jurisprudence rendue en ce domaine, votre approche doit privilégier l’effet utile du mécanisme de régularisation, la simplicité de son maniement par le juge et la lisibilité pour les parties.

A cette aune, quatre constats peuvent être posés.

En premier lieu, cette information préalable constitue une garantie pour les parties dont la méconnaissance ne peut rester sans conséquence sur la régularité de la procédure.

Elle permet au pétitionnaire et à l’administration de faire savoir au juge qu’ils ne souhaitent pas, pour des raisons qui leur sont propres, dévier du projet initial et envisager une régularisation, ce qui évite de prolonger inutilement l’instance, ou bien, dans le cas (le plus fréquent) où elles y consentent à titre subsidiaire, de lui indiquer les contraintes de tous ordres, qu’elles soient juridiques, administratives, techniques ou financières qui conditionnent la faisabilité de la régularisation envisagée ainsi que les modalités et les délais que le juge devra définir dans sa décision pour la faire aboutir.

A titre d’exemple, il s’agira d’informer le juge, lorsqu’une modification des conditions d’exploitation est envisagée, sur ses conséquences éventuelles pour l’équilibre économique du projet ou, lorsque le vice tient à l’insuffisance du volet faunistique de l’étude d’impact, sur la durée minimale des études naturalistes à prévoir (le cas échéant, par un inventaire « quatre saisons »). Il s’agira également, alors que le délai écoulé depuis la décision attaquée peut se compter en années, de faire connaître d’éventuels changements dans les circonstances de fait comme dans les circonstances de droit, le juge appréciant le caractère régularisable des vices de fond au regard des dispositions en vigueur à la date à laquelle il statue (voyez, au sujet des autorisations environnementales, votre avis contentieux *Novissen*, et, pour les autorisations d’urbanisme, où l’un des enjeux récurrents tient aux modifications apportées aux documents d’urbanisme, votre décision *SCI Alexandra* du 3 juin 2020, n°420736, aux tables).

Cet éclairage précoce est d’autant plus important que vous n’avez admis la possibilité de critiquer *a posteriori*, au stade de la cassation, le délai fixé par les juges du fond pour régulariser le vice retenu

¹ Cette dernière ne figurait pas dans le projet de rédaction suggéré par le rapport Labetoulle mais semble avoir été introduite dans l’ordonnance du 18 juillet 2013 par souci de cohérence avec le dispositif de régularisation du PLU inscrit à l’article L. 600-9 qui était alors en cours d’examen au Parlement.

que dans l'hypothèse où il aurait présenté un caractère manifestement insuffisant² (CE 18 novembre 2024, *Sté Ferme éolienne de Bandiat-Tardoire*, n°474372) aux tables) et que, au moins en matière d'urbanisme³, le juge ne dispose que d'une seule tentative pour régulariser dans l'instance un vice déterminé (CE Sect. 14 octobre 2024, *Sté Saint-Saturnin Roussillon Ferme*, n°471936, au recueil).

Du point de vue cette fois des requérants initiaux, cette information préalable les met à même de contester le caractère régularisable des vices identifiés par le juge – possibilité dont ils seront privés dès le moment où la mesure de régularisation aura été prise (pour l'application de l'article L. 600-5-1 du code de l'urbanisme : CE 19 juin 2017, *Syndicat des copropriétaires de la résidence Butte Stendhal et a.*, n°s 394677, aux tables ; et pour l'application de l'art. L. 181-18 du code de l'environnement : CE 28 décembre 2022, *Association "Sans offshore à l'horizon" et a.*, n° 447229, aux tables). Si le juge est légalement tenu⁴, lorsque les conditions sont réunies, d'entrer en voie de régularisation, il n'en modifie pas moins alors les termes du litige, ce qui implique, pour préserver les droits de l'ensemble des parties, la possibilité d'un contradictoire minimal.

Cette étape préalable ne retarde pas à l'excès le règlement du litige. Vous avez jugé que ni cette information ni la communication par le juge des observations reçues en réponse n'ont, par elles-mêmes, pour effet de rouvrir l'instruction si elle était déjà close (CE 10 octobre 2022, *Sté Horizon et a.*, n° 455573, au recueil)⁵.

En deuxième lieu, la méconnaissance de cette garantie est susceptible d'être saisie dans le cadre des « tunnels » et « corridors » qui régissent le contentieux de la régularisation.

On se rappelle⁶ que pour l'application de l'article L. 600-5-1 du code de l'urbanisme, selon un raisonnement largement transposé depuis pour l'application de l'article L. 181-18 du code de l'environnement⁷, le premier jugement qui met en œuvre la procédure de régularisation comporte trois segments sécables qui peuvent être contestés indépendamment les uns des autres par qui y a intérêt⁴, l'auteur et le bénéficiaire du permis pouvant contester la partie du jugement qui relève

² On notera que cette décision relevait déjà qu'il appartient au juge de fixer le délai dans lequel doit lui être notifiée l'autorisation modificative en tenant compte des mesures à prendre pour régulariser le vice retenu et des éventuelles contraintes dont l'ont informé les parties.

³ La question de la transposition de cette jurisprudence au plein contentieux environnemental restant ouverte à ce jour.

⁴ Depuis la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, pour ce qui concerne le contentieux de l'urbanisme et depuis la loi n° 2023-175 du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables, pour ce qui concerne le contentieux environnemental.

⁵ Par cette même décision, vous avez précisé que si le juge administratif doit leur laisser un délai suffisant pour produire leurs observations, le délai dans lequel il communique aux autres parties les observations qui lui sont présentées en réponse à cette invitation est, en revanche, eu égard à l'objet de cette invitation, sans incidence sur la régularité de la procédure.

⁶ Voir pour un rappel récent les conclusions de Matthieu Le Coq sur l'affaire *Commune de Marseille* du 16 octobre 2025 (n° 489357, aux tables).

⁷ Notamment par votre décision *Association "Sans offshore à l'horizon" précitée*, selon laquelle l'auteur du recours formé contre le jugement ou l'arrêt avant dire droit peut contester ce jugement ou cet arrêt en tant qu'il a écarté comme non fondés les moyens dirigés contre l'autorisation environnementale initiale et également en tant qu'il a fait application de l'article L. 181-18 ; toutefois, à compter de la délivrance de l'autorisation modificative en vue de régulariser le ou les vices relevés, les conclusions dirigées contre le jugement ou l'arrêt avant dire droit, en tant qu'il met en œuvre les pouvoirs que le juge tient de l'article L. 181-18 du code de l'environnement, sont privées d'objet.

l'existence de vices affectant l'autorisation, le requérant de première instance la partie du jugement qui écarte les autres moyens de la requête comme non fondés, et enfin chacune des parties la portion de jugement qui décide de mettre en œuvre le mécanisme de sursis à statuer en vue d'une régularisation, cette dernière contestation perdant toutefois son objet, on l'a dit, lorsque la mesure de régularisation est intervenue⁸.

C'est au titre de ce dernier segment que chacune des parties au litige apparaît recevable à invoquer, dans la même limite temporelle tenant à l'intervention éventuelle de la mesure de régularisation, l'irrégularité du jugement tenant au défaut d'information préalable par le juge ; la circonstance que la contestation porte ici non pas sur le bien-fondé des motifs du jugement mais sur sa régularité externe est sans incidence puisque la limite posée par votre jurisprudence se rapporte aux différentes parties du jugement et non aux moyens soulevés.

En troisième lieu, l'invitation des parties à présenter leurs observations implique que le juge précise le ou les moyens pour lesquels il envisage une régularisation.

Cette précision découle de la lettre même du texte : l'invitation formulée par le juge suppose qu'il ait identifié le ou les vices susceptibles d'être régularisés. Elle est indispensable, a fortiori pour ces catégories de contentieux où les moyens sont généralement très foisonnants, pour permettre aux parties de faire valoir utilement leurs observations. En pratique, elle figure bien sur les courriers-types auxquels recourent les juridictions, qui précisent généralement le délai envisagé.

En quatrième lieu, en tant qu'il touche à une garantie de la procédure juridictionnelle, un manquement à l'obligation d'information préalable paraît devoir appeler une sanction automatique, sans qu'il y ait lieu notamment de rechercher si le manquement a eu une incidence sur la suite du litige, par exemple en ce que le délai fixé pour la régularisation aurait été suffisant ou non.

Il ne saurait en être autrement que dans le cas particulier où il ressortirait des écritures que la question aurait déjà été discutée de manière suffisante entre les parties, de sorte qu'une nouvelle invitation du juge à produire des observations serait totalement inutile ; pour éviter toute fragilité procédurale, il nous semble néanmoins que les juridictions devraient privilégier une communication systématique.

Si vous nous suivez, vous en déduirez qu'au cas d'espèce la société requérante est fondée à demander l'annulation du premier arrêt attaqué.

⁸ Voir sur ces distinctions votre décision *Butte Stendhal* précitée, s'agissant de la contestation du premier jugement par l'auteur du recours et CE 10 juillet 2023, *Mme A... et Commune de Neauphle-le-Château*, n° 463914, aux tables, lorsque la contestation par bénéficiaire de l'autorisation initiale d'urbanisme et l'autorité qui l'a délivrée ; cette dernière décision dissipe l'ambiguïté causée par une précédente décision du 23 novembre 2022, *SCCV Les Jardins de Flore et autre* (n° 449443 et 455632, aux tables), non fichée sur ce point, qui laissait entendre que le bénéficiaire de l'autorisation pouvait contester le premier jugement en tant qu'il fait application des dispositions de l'article L. 600-5-1 dans le seul cas où il avait indiqué au juge administratif qu'il ne souhaitait pas bénéficier d'une mesure de régularisation.

Aucune mesure de régularisation n'étant intervenue, l'arrêt peut être contesté en tant qu'il met en œuvre les pouvoirs de régularisation définis à l'article L. 181-18.

Faute d'avoir informé les parties de l'éventualité de cette régularisation et des vices qu'elle entendait purger, la cour a entaché son arrêt d'irrégularité, sans qu'y fasse obstacle la circonstance que la société avait demandé qu'elle fasse usage de ses pouvoirs de régularisation par des conclusions subsidiaires dépourvues de toute précision notamment quant à la nature des vices concernés ou aux modalités et aux délais qui seraient requis pour mener à bien cette régularisation.

Le second arrêt de la cour devra donc être annulé par voie de conséquence (CE 25 septembre 2020, *Poncet c. Commune de Francheville*, n°432511, 436284, aux tables ; et pour une application au titre de l'art. L. 181-18 : CE 6° js 18 juillet 2024, *Association Danger de tempête*, n°469222).

PCMNC à l'annulation des deux arrêts, au renvoi des deux affaires à la cour et à ce qu'une somme de 3 000 euros soit mise à la charge de l'association Lévézou en péril et autres au titre des frais d'instance et au rejet des conclusions présentées par ces derniers au même titre.